CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

RAPPORT

FAIT

PAR J. P. PENEAU (de l'Indre),

SUR la résolution du 22 floréal an 5, relative aux vols de deniers publics faits à des percepteurs, receveurs & autres dépositaires.

Séance du 15 Prairial an V.

CITOYENS LÉGISLATEURS,

VOUS avez renvoyé à une commiſſion composée de cinq membres l'examen d'une réſolution du Conſeil des Cinq-Cents relative aux vols de deniers publics faits à des percepteurs, receveurs & autres dépoſitaires. Organe de

cette commiſſion, je viens vous rendre compte du réſultat de ſon travail.

Comme cette réſolution vous a été envoyée ſous la forme d'urgence, le premier examen de votre commiſſion s'eſt porté ſur la déclaration qui précède la réſolution. Les motifs qui y ſont exprimés ayant pour but l'ordre public & l'intérêt général, votre commiſſion vous propoſe de reconnoître l'urgence, d'après le *conſidérant* porté au préambule de la réſolution. Je vais le mettre ſous vos yeux.

« Conſidérant qu'on ne ſauroit trop ſe hâter de lever les » difficultés qui entravent la reddition des comptes arriérés, » & qui pourroient retarder les courans & les rentrées des » fonds publics dans le tréſor national, *déclare qu'il y a* » *urgence.* »

Au fond, la réſolution vous préſente une queſtion très-importante de droit public; elle enveloppe en même temps & les droits des comptables & ceux de la nation. Nous allons donc, en diſcutant la réſolution du 22 floréal, ſavoir ce qu'il faut à l'un, pour qu'il n'éprouve point d'injuſtice, & ce qu'exige l'autre pour la conſervation de tous ſes droits & éviter les dilapidations.

Avant que d'entrer dans l'examen de ces intéreſſantes queſtions, je dois vous rappeler la réſolution qui vous fut préſentée dans le courant du mois de thermidor an 4, & que, dans votre ſéance du ſecond jour complémentaire ſuivant, vous avez déclaré ne pouvoir adopter.

Elle avoit deux objets:

Le premier, de déterminer les circonſtances qui doivent accompagner le vol de deniers & effets publics, les formalités que le dépoſitaire devoit remplir pour le faire conſtater, afin d'en pouvoir réclamer l'indemnité, & de rendre ces circonſtances & ces formalités telles que le crime ou l'imprudence ne puſſent influer en rien ſur elles;

Le ſecond, d'indiquer l'autorité qui devoit apprécier ces circonſtances, & prononcer ſur la décharge ou la reſponſabilité du dépoſitaire.

Le Conſeil des Anciens, ſur le rapport qui lui fut fait alors, ayant reconnu que les diſpoſitions de la réſolution ne rempliſſoient pas le but qu'on s'étoit propoſé ; que par une connivence criminelle entre les dépoſitaires des deniers publics & les hommes chargés d'en conſtater le vol, il pourroit en réſulter les plus grands abus ; que l'imprudence & l'inſouciance des dépoſitaires n'étoient pas ſuffiſamment prévues, s'eſt déterminé à la rejeter.

Le Directoire a depuis fait deux nouveaux meſſages au Conſeil des Cinq-Cents, dans leſquels il expoſe qu'un grand nombre de percepteurs & de receveurs qui ont été volés des deniers de leurs recettes par ſuite de violence & mauvais traitemens exercés contre eux, inſiſtent aujourd'hui plus vivement que jamais, & demandent quelle marche ils doivent tenir en cette circonſtance. Preſſés par la reddition de leurs comptes, ils ſont, diſent-ils, dans l'impoſſibilité abſolue de rétablir dans leurs caiſſes les ſommes qui leur ont été enlevées : ils appuient leurs réclamations de certificats des corps adminiſtratifs, qui atteſtent leur probité, leur détreſſe, & qu'ils ont été victimes d'une force majeure.

Le Directoire finit ſes meſſages par propoſer au Corps légiſlatif de l'autoriſer à terminer toutes les affaires qui lui ſemblent appartenir de plus près à l'adminiſtration, & dit qu'au ſurplus il ne ſe déterminera à prendre un parti en ſemblables circonſtances, qu'après avoir raſſemblé les renſeignemens les plus exacts, s'être fait remettre tous les procès-verbaux néceſſaires, & avoir conſtaté l'impoſſibilité abſolue où ſeroient les percepteurs de rétablir ce qui leur auroit été enlevé, ou de recouvrer les ſommes pour leſquelles ils auroient fait inutilement toutes les diligences & les pourſuites convenables.

C ſont ces deux meſſages du Directoire qui ont donné lieu la réſolution du 22 floréal dernier, ſoumiſe à votre examen.

D'après les différentes conférences qu'ont eues vos commiſ-

ſaires ſur les ſuites de la réſolution propoſée , ſi vous lui donniez le caractère de loi, ils ont penſé que les pouvoirs qui doivent naturellement connoître des cas qu'a voulu prévoir la réſolution , ſe trouveroient confondus , qu'on ôteroit à celui de la comptabilité les matières qui entrent abſolument dans ſes attributions, & que par là on le déchargeroit de la reſponſabilité dont il eſt tenu par la Conſtitution , & que de l'autre on chargeroit le Corps légiſlatif de prononcer ſur un objet qui ne peut être que de la compétence du pouvoir judiciaire.

Ils ont penſé également que , par l'interprétation qu'on a donnée à l'article 333 de la Conſtitution , on a confondu les cas ordinaires avec les cas extraordinaires ; & enfin , que cette réſolution qui voudroit mettre un comptable , à qui un vol de deniers publics arrive par force majeure , à même de ſe procurer une décharge définitive , ne remplit pas le but qu'on s'eſt propoſé.

Dans la réſolution qui vous a été préſentée à l'époque du 30 thermidor dernier , on n'avoit, en quelque façon, prévu que la manière de conſtater les vols de deniers publics.

Dans celle du 22 floréal , ſoumiſe à votre ſanction , on détermine l'autorité qui doit apprécier les circonſtances de ces vols , & qui prononce ſur la décharge ou la reſponſabilité des dépoſitaires. En effet la réſolution , après avoir, dans les articles premier & II , déterminé l'autorité à laquelle le comptable doit s'adreſſer, & les comptes, regiſtres & pièces à l'appui, qu'il doit produire , dit , articles III & IV : « Que la tréſorerie nationale remettra le tout aux com-
» miſſaires de la comptabilité nationale, qui en donneront
» connoiſſance au Corps légiſlatif, conformément aux ar-
» ticles 322 & 323 de l'acte conſtitutionnel , & que le
» Corps légiſlatif prononcera , s'il le trouve juſte , la dé-
» charge définitive du comptable , ou renverra l'affaire pour
» être portée devant les tribunaux , s'il croit qu'il y ait lieu
» à exercer la reſponſabilité. »

Comme vous voyez , citoyens repréſentans , la réſolution

veut, dans les dispositions de ces derniers articles, que toutes les fois que dans un compte à recevoir il sera question de vols, les commissaires de la comptabilité en donnent connoissance au Corps législatif; que celui ci prononce la décharge du comptable, ou dise qu'il y a lieu à exercer la responsabilité; & en s'écartant de l'esprit de la Constitution, on a généralisé les cas particuliers où les commissaires de la comptabilité doivent s'adresser au Corps législatif pour donner connoissance des abus, malversations, & de tous les cas de responsabilité qu'ils découvrent dans le cours de leurs opérations : alors, dans les cas extraordinaires non prévus par les lois, ils proposent les mesures convenables aux intérêts de la République; ils proposent au Corps législatif de rendre une loi qui puisse s'appliquer aux cas non prévus par la Constitution.

Mais, dans l'espèce qu'a voulu prévoir la résolution, ce ne peut pas être le Corps législatif qui prononce, attendu qu'il n'exerce ni pouvoir administratif, ni pouvoir judiciaire; que d'ailleurs, étant l'organe de la volonté générale, il ne peut statuer sur des cas particuliers, sur le fait & la nature d'un vol, sur le cas de responsabilité ou de décharge du comptable qui auroit été volé.

Votre commission pense aussi que ce ne peut pas être non plus le Directoire exécutif, ni les ministres & ses autres agens; car, quoique le Pouvoir exécutif ait des fonctions administratives, & même la surveillance générale des deniers appartenant à la République, il ne peut s'immiscer ni dans les fonctions judiciaires pour constater le délit, ni dans celles de la comptabilité, pour allouer ou rejeter la décharge du comptable, & en déterminer le montant.

Et vous sentez, citoyens réprésentans, quels dangers & quels inconvéniens il y auroit à donner au Pouvoir exécutif, qui nomme les receveurs des contributions directes, les préposés en chef des régies & administrations, le droit de prononcer en leur faveur des décharges, des remises, d'en fixer la quotité, d'influer ainsi sur la masse des recettes &

dépenſes publiques, ſur l'ordre & les réſultats de la comptabilité. Où feroit donc la garantie contre les abus, l'arbitraire & la confuſion des pouvoirs, ſi ſoigneuſement ſéparés par la Conſtitution ?

Le vol fait à un comptable eſt néceſſairement un article de compte à porter en dépenſe ou en repriſe, & cet objet entre abſolument dans les attributions des commiſſaires à la comptabilité. Le comptable préſente les pièces juſtificatives de ſon compte, qui, lorſqu'il eſt queſtion d'un vol, ſont les procès-verbaux & autres pièces de l'inſtruction criminelle qui a dû avoir lieu pour raiſon de ce vol. A la vue de ces pièces, les commiſſaires de la comptabilité allouent le montant des ſommes volées, ou les rejettent. S'ils les allouent, ils ne font qu'uſer d'un droit qu'ils ont en matière de comptabilité, ſauf leur reſponſabilité. S'ils les rejettent, ils font pourſuivre le comptable devant les tribunaux pour raiſon de l'apurement de ſes comptes, & qu'il ait à verſer dans la caiſſe de la tréſorerie nationale la ſomme qu'il ſe trouve redevoir; & pour raiſon de ces mêmes pourſuites, il y a un agent d'établi auprès de la tréſorerie.

Alors l'ordre & les limites reſpectives des pouvoirs ſe trouvent maintenus; la comptabilité, qui n'appartient ni aux adminiſtrations ni aux tribunaux, qui doit toujours reſter indépendante du Pouvoir exécutif, prononcera s'il doit être accordé décharge au comptable de la totalité du vol ou de partie ſeulement, ou s'il ne doit pas être tout-à-fait rejeté du compte.

En effet, ce n'eſt que par l'examen & la vérification de toutes les parties d'une geſtion de deniers publics, par le rapprochement des regiſtres, des pièces comptables, des comptes antérieurs, par la comparaiſon des lois de comptabilité & d'adminiſtration avec la conduite du comptable, que l'on peut reconnoître ſi les ſommes volées appartenoient toutes à la République; ſi le comptable avoit réellement dans ſa caiſſe les deniers qu'il annonce lui avoir été volés, ſi les viſites & vérifications de ſa caiſſe & des ſommes en

dépôt chez lui ont été faites, telles qu'elles font prefcrites par les lois des premier juin 1791, 23 juillet 1793 & 9 germinal an 2.

Si les valeurs volées devoient être encore dans fes mains à l'époque du vol; fi le comptable n'eft pas refté refponfable pour avoir été en retard à les faire paffer à leur deftination; dans le cas où les fommes auroient été volées en route, fi l'envoi qu'il en a fait a été conftaté & affuré avec les formes prefcrites par les lois des premier meffidor & 9 germinal an 3, & autres relatives à la sûreté des envois des deniers publics.

Toutes ces circonftances qui tiennent effentiellement à la fituation des comptables ne peuvent être examinées & appréciées, le réfultat n'en peut être appliqué que par ceux qui font chargés de vérifier & d'arrêter les comptes. Ainfi ce travail appartient d'abord à la tréforerie nationale, comme chargée par l'article 320 de la Conftitution de vérifier & arrêter les comptes particuliers des caiffes publiques, & enfin à la comptabilité nationale, que l'article 322 de l'acte conftitutionnel, & la loi du 18 frimaire an 4 fur la comptabilité ancienne, ont établie, tant pour juger le compte général de la tréforerie, appuyé de tous les comptes particuliers & des pièces juftificatives, que pour prononcer & opérer la décharge définitive des comptables de la République.

La réfolution du 22 floréal dernier remplit-elle ce but? votre commiffion a penfé, au contraire, qu'elle s'en éloignoit, puifqu'après les articles premier & 2 qui indiquent les différentes filières où doivent paffer les pièces à produire par les comptables fur les caiffes defquels il auroit été commis des vols, elle veut, par les difpofitions des articles 3 & 4, que les commiffaires de la comptabilité en donnent connoiffance au Corps légiflatif, qui prononcera, s'il le trouve jufte, la décharge définitive du comptable, ou qui renverra l'affaire pour être portée devant les tribunaux, s'il croit qu'il y ait lieu à exercer la refponfabilité.

Si le Confeil des Anciens fe déterminoit à adopter une

ſemblable réſolution, vous ôteriez à la comptabilité nationale le pouvoir que lui accordent la Conſtitution & la loi du 18 frimaire an 4, qui veulent que la comptabilité vérifie, arrête & prononce définitivement ſur les comptes particuliers appuyés de pièces juſtificatives.

Le Directoire, par ſes meſſages des 5 brumaire & 27 nivôſe dernier, ſollicitoit une loi, plutôt pour les vols paſſés que pour les vols à venir; & à cet égard, votre commiſſion a penſé, citoyens repréſentans, qu'il convenoit de faire une diſtinction.

Il paroît en effet bien urgent que les dépoſitaires de deniers publics, qui ont éprouvé des pertes ou enlèvemens de deniers par des événemens extraordinaires & par force majeure, ſoient à même de faire arrêter leurs comptes, afin de ne pas ralentir la marche du ſervice & de la comptabilité courante; c'eſt pourquoi votre commiſſion penſe auſſi qu'il ſeroit utile d'établir par une loi d'après quelles formalités le montant des objets volés pourroit être alloué en décharge pour les cas particuliers des receveurs & payeurs dont les caiſſes ont été volées par la ſuite des guerres inteſtines dont pluſieurs départemens ont été le théâtre.

A chacun des événemens de cette nature qui ſont arrivés ſans aucune faute ni négligence du comptable, il a été au moins dreſſé un procès-verbal par le juge-de-paix, ou autre officier de police judiciaire. La déclaration du dépoſitaire de deniers publics, à qui le vol eſt arrivé, a été reçue par un officier public; nous devons ſuppoſer que ces premières formalités ont été remplies. Hé bien! qu'on détermine que les pièces, quelles qu'elles ſoient, ſeront miſes ſous les yeux du directeur du jury de l'arrondiſſement où le vol a été commis; qu'elles ſeront communiquées au commiſſaire du Pouvoir exécutif, qui conſtatera, autant qu'il ſera poſſible, le corps & les traces du délit.

Si le commiſſaire trouve qu'il ne ſoit pas poſſible d'y ajouter de nouvelles recherches, qu'il ne ſoit plus poſſible de connoître les auteurs & les complices du vol; que le

directeur du jury, fur les conclufions du commiffaire du Pouvoir exécutif, déclare qu'il n'a pu dreffer l'acte d'accufation, faute d'indication des prévenus. Si les voleurs font connus & indiqués, que le directeur du jury les faffe pourfuivre & juger; & qu'en cette circonftance feulement, le jugement, ou la déclaration du directeur du jury, s'il n'a pas pu y avoir de jugement, jointe au premier procès-verbal ou dénonciation du vol, foit fuffifante pour opérer la décharge définitive du comptable. Mais cette décharge, comme vous l'obferve toujours votre commiffion, ne peut être déclarée définitive que par la comptabilité nationale, & non par le Corps légiflatif. S'il en étoit autrement, vous intervertiriez l'ordre que prefcrit la loi du 18 frimaire; vous enleveriez à la comptabilité nationale cette autorité, cette furveillance que lui donne la hiérarchie des pouvoirs, & vous vous chargeriez d'une refponfabilité qui, dans aucun cas, ne peut vous regarder.

Mais actuellement que la révolution eft terminée, que nous ne devons plus craindre de voir des parties de la République déchirées par les fléaux & les calamités d'une guerre civile, que par-tout fe trouvent établies des autorités gardiennes incorruptibles de la Conftitution & confervatrices des formes, doit-on prévoir, par une loi, les nouveaux attentats qui pourroient fe commettre fur les caiffes nationales & dans les dépôts publics? eft-il prudent d'en faire une particulière fur une matière auffi délicate?

Lors de la difcuffion qui eut lieu en ce Confeil à l'époque de la réfolution du 30 thermidor dernier, on vous a dit: Si vous faites une loi, elle endormira la vigilance des receveurs & dépofitaires de deniers publics, qui ne prendront plus tant de peine à garder le dépôt confié à leurs foins, dès qu'ils fauront n'être pas tenus de rendre les valeurs volées, ou bien il pourra fe trouver des receveurs & dépofitaires de deniers publics qui combineront tous les moyens de préparer le vol, afin de l'environner de toutes les indications que la loi aura prefcrites. De là naîtront des abus d'autant

plus dangereux, qu'ils atténueront les reſſources du gouvernement.

Ces craintes, quoiqu'aſſez fondées, portent cependant trop loin la défiance, & il n'a pas paru à votre commiſſion que ce fût une raiſon de laiſſer ſans loi un objet auſſi important d'adminiſtration de finance & d'ordre public.

Puiſque la moralité chez les hommes n'eſt pas telle qu'on puiſſe dire qu'il n'y aura plus de vols de cette eſpèce, puiſqu'il paroît également de toute juſtice que les receveurs, & en général tous dépoſitaires de deniers publics, ne ſoient pas reſponſables des vols commis avec violence ou effraction ſans aucune faute ni négligence de leur part, votre commiſſion a penſé qu'il devenoit néceſſaire de déterminer par une loi poſitive les cas & les formalités d'après leſquelles les valeurs volées ſeroient allouées aux comptables ou laiſſées à leur charge.

Mais pour tenir leur ſurveillance toujours active, pour prévenir les tentatives de la mauvaiſe foi, il eſt poſſible de combiner ſagement les intérêts du tréſor public avec ceux des dépoſitaires, d'attacher à l'exécution de la loi aſſez de formalités à remplir, aſſez de chances & même de dangers à courir, pour que ceux qui voudroient uſer du bénéfice de la loi, ne tentent pas d'en abuſer.

Citoyens repréſentans, on peut atteindre à ce but, en ſoumettant les premières recherches & l'inſtruction ſubſéquente à des formes ſévères & importantes, telles qu'un jury ſpécial, un jugement ſolemnel, s'il y a lieu, ſur le délit, & ſur toutes les circonſtances qui l'ont précédé, accompagné & ſuivi. La loi, ainſi environnée d'un concours de précautions, de formalités, & préſentant aux dépoſitaires des chances aſſez haſardeuſes, ne leur fera naître ni la tentation d'en abuſer, ni l'eſpoir d'y réuſſir; mais, quelques-uns d'eux duſſent-ils s'en prévaloir, la néceſſité & l'urgence d'une loi ſur une partie auſſi importante de notre légiſlation n'en ſont pas moins inconteſtables, puiſqu'il n'eſt

que trop vrai qu'il y aura encore des vols de cette espèce, sur lesquels il deviendra indispensable, soit pour le trésor public, soit pour les comptables, d'avoir des règles fixes & invariables.

En me résumant, votre commission a pensé que la résolution du 22 floréal dernier ne remplissoit point les différentes vues, tant pour les vols passés que pour les vols à venir; qu'elle s'écartoit des limites que prescrit la Constitution sur les différens pouvoirs; qu'elle dépouilloit la comptabilité nationale d'un droit constant & certain que lui donne la Constitution, de prononcer la décharge définitive d'un comptable, lorsque les pièces justificatives de son compte sont dans la forme prescrite par les lois; qu'elle laissoit au Corps législatif à prononcer le renvoi devant les tribunaux, d'un compte qui ne seroit pas appuyé de pièces probantes & légales, pour ce qui est de la responsabilité dont tout comptable est tenu, lorsque cette détermination fait encore partie des attributions de la comptabilité nationale; & qu'enfin, par une fausse interprétation de l'article 323 de la Constitution, elle applique à des cas ordinaires, des dispositions qui indiquent la marche que doivent tenir les commissaires de la comptabilité dans des cas particuliers & extraordinaires, où des abus & malversations de la part d'une autorité constituée les forceroient de recourir au Corps législatif pour solliciter une loi convenable aux intérêts de la République.

D'après toutes ces considérations, votre commission pense, à l'unanimité, que le Conseil des Anciens doit déclarer qu'il ne peut adopter la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Prairial, an V.